

**Terrones Cordero Aníbal, Sánchez Torres Yolanda, Vargas Sánchez Juan Roberto**

**(2016) *Planeación participativa: teoría y práctica*. Plaza y Valdés-UAEH. México.**<sup>1</sup>

**ISBN: 978-607-402-861-4**



Dr. Aníbal Terrones Cordero y Dra. Yolanda Sánchez Torres

Reseña

<sup>1</sup> Consultar [http://www.swinburne.edu.au/lib/studyhelp/harvard\\_style.html](http://www.swinburne.edu.au/lib/studyhelp/harvard_style.html)

## **PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: TEORÍA Y PRÁCTICA**

*Aníbal Terrones Cordero*

*Yolanda Sánchez Torres*

*Vargas Sánchez Juan Roberto*

### **PROEMIO**

Planeación Participativa: teoría y práctica, segunda edición, concibe a la Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP) como un sistema participativo que permite identificar problemas y diseñar estrategias de solución desde un enfoque sector-región. La obra consta de una introducción, seis capítulos, referencias bibliográficas y anexos. En la introducción se describe la importancia de la intervención del Estado en la economía y, en especial, en los procesos de planeación para el desarrollo. El ZOPP, aplicado en los cinco casos de estudio analizados, es presentado en el Capítulo I, enfatizando el Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Análisis de Involucrados, Matriz de Planeación de Proyecto, y Planeación Operativa de Proyecto. El Capítulo II contiene la aplicación de la metodología ZOPP en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social en Actopan, Hidalgo. En el III el plan integral de uso del agua en el acuífero Irapuato-Valle en el Estado de Guanajuato. El IV y V refiere a la producción de forraje-leche y de quesos en la región Tulancingo Hidalgo, mientras el VI refiere a la industria textil para la misma región. Este libro es de gran utilidad para académicos, investigadores, dependencias públicas y privadas que tienen interés en el desarrollo regional y sectorial.

1. Planeación participativa
2. Sistemas participativos
3. Desarrollo regional

## **SÍNTESIS DE LIBRO**

El grado de intervención del Estado en la economía ha sido un tema de debate en cuanto al crecimiento y desarrollo económico. Durante la gran depresión, de inicios de la década de los 30, la participación y responsabilidad del Estado fue un elemento clave en la reactivación de las economías. Posterior a este periodo de crisis, en la década de los 80, las estrategias de mercado juegan un papel importante en el sistema financiero y en los procesos de producción y distribución de los bienes y servicios.

Las responsabilidades genéricas del Estado son: preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia pacífica, estableciendo un orden normativo y vigilando que este se cumpla. Las funciones sustantivas del Estado son: 1) mejorar la asignación de los recursos; 2) promover el crecimiento económico; 3) hacer más equitativa la distribución del ingreso; 4) procurar el pleno empleo de las personas y la capacidad de producción instalada; 5) buscar la estabilidad de los precios, y 6) garantizar el cumplimiento de la ley: derechos de propiedad, contratos y regulaciones (Musgrave y Musgrave, 1992).

En su informe sobre desarrollo mundial, el Banco Mundial (1997) estableció que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y de los individuos. El buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo, sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, tanto en el plano económico como social.

No existen modelos universalmente válidos para la política macroeconómica, estrategias para el desarrollo de una competitividad sistémica, conciencia sobre las prioridades ambientales, y políticas intensamente activas en materia social. Uno de los más serios errores hechos en el último cuarto del siglo XX fue el de promover una “sola solución” en cada una de esas

actividades, que se apoyaba en el principio de la liberalización plena del mercado. La tendencia a equiparar una integración económica, no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado, más bien, en varios caminos para armar, articular un “círculo virtuoso” entre el Estado y el mercado (Cepal, 2002).

Ante la crisis financiera y económica internacional, surgida en Estados Unidos en 2008, hoy en día se está volviendo a reconocer que la economía necesita una mayor intervención del Estado para lograr un mayor crecimiento económico basado en la sustentabilidad del uso y aprovechamiento de los recursos, así como una distribución más equitativa del ingreso y reducción de la pobreza.

Sociedades democráticas modernas demandan diseñar, implementar y darle seguimiento a planes, programas y proyectos para fomentar el crecimiento y desarrollo económico y social en un entorno de igualdad, sustentabilidad y cuidado al medio ambiente. En la actualidad, los países de América Latina enfrentan una crisis de credibilidad institucional, además de graves problemas de inseguridad, salud, alimentación y desempleo.

Pérez (2000: 18) e Iriarte *et al.* (2003) consideran el término ciudadanía como la capacidad de construir espacios e intereses comunes en un entorno de libertad, participación, independencia, autonomía, igualdad, solidaridad y diálogo; dentro de un Estado-nación. En esta vertiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que “la ciudadanía no puede ser definida sólo por el derecho al voto” sino que deben considerarse atributos como (PNUD, 2004):

- a) inclusión, que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales;
- b) sentido social, que se refiere a la pertenencia a un espacio social común;

- c) carácter expansivo, sustentado en la concepción moral y legalmente respaldada del ser humano como razonable, responsable y autónomo;
- d) condición legal de estatus, en donde se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respetados;
- e) carácter dinámico, contingente y abierto, condición de las luchas históricas por enriquecer, o mejorar, su contenido y aumentar o disminuir el número de aquellos a los que se reconoce; y
- f) carácter igualitario, fundamentado en el reconocimiento universal de los derechos y obligaciones de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada.

En la democracia social mexicana, la responsabilidad central del Estado es proporcionar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; y liberar a cada habitante de los obstáculos que le impiden, en su calidad de ser humano libre, su desarrollo como persona digna. La constitución faculta al Estado para intervenir y dirigir el desarrollo nacional, entendido como proceso de cambio que combine el crecimiento económico con la justicia social. En la constitución se define a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Tello, 2007).

En México, se ha agudizado el problema del narcotráfico, secuestro, desempleo y pobreza, aunado a un deteriorado sistema institucional gubernamental. Ante esta situación, es necesario buscar e implementar nuevas estrategias que impulsen el crecimiento y desarrollo económico, donde la construcción de instituciones sólidas y democráticas permita la participación ciudadana en los procesos de planeación y seguimiento de proyectos que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Los cambios estructurales en el ámbito productivo, político y social de las diferentes regiones conducen al crecimiento y desarrollo económico de una sociedad. Estos cambios deben partir de un diagnóstico participativo de los recursos humanos, naturales y materiales que prevalecen en una determinada región con el fin de diseñar e implementar estrategias de desarrollo de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

El progreso científico y tecnológico demanda la construcción de vínculos estrechos entre los centros generadores de conocimientos y los sectores productivos, que los transforman en tecnologías propias que permiten un aumento de la productividad y competitividad de los países en desarrollo (Cepal, 2010); por lo tanto, esta situación exige a las universidades un replanteamiento en las formas tradicionales de trabajo, es decir, la apertura a la investigación aplicada en búsqueda de la innovación.

Las relaciones de colaboración entre sociedad, dependencias públicas y privadas, organizaciones e instituciones educativas y de investigación se presentan en los diferentes casos de estudio aquí analizados mediante la aplicación de la Planeación Participativa, con un enfoque sector-región.

Farrington (1989) menciona que el desarrollo del sector agrícola de los países subdesarrollados implica la identificación y priorización de los proyectos productivos que deben llevarse a cabo, en un marco participativo, en donde intervengan los propios productores y las dependencias públicas encargadas de apoyar el desarrollo rural.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al aplicar técnicas grupales en la explotación forestal, obtuvo un incremento en la producción de madera con un uso sustentable del bosque en regiones de Brasil y Colombia. Esto ocasionó la

eliminación de conflictos entre los beneficiarios del recurso y un aumento de los ingresos derivados de esta actividad (FAO, 1990).

Giménez (1994: 152-156) concluyó que existe marcada relación y mutua interdependencia entre la región y los actores sociales. Los actores sociales juegan un rol importante en el desarrollo económico y social de una determinada región puesto que ayudan a entender a la gente que la habita, sus necesidades, su historia, su problemática y sus posibles soluciones.

Leurs (1996) argumenta que es necesaria la planeación permanente del desarrollo rural en un marco participativo. El compromiso de las dependencias gubernamentales y demás involucrados es de llevar a cabo lo acordado en los talleres participativos y que sólo de esta manera se logra el desarrollo económico y social de los habitantes del medio rural.

Morales (1998) concluyó que el desarrollo local se da mediante la identificación de las potencialidades productivas de la comunidad y determinación de las diferentes causas que generan el problema central, esto con el fin de buscar alternativas de solución a dicha problemática y, con ello, mejorar las condiciones de bienestar de la población, en un marco participativo.

Geilfus (2000) considera cuatro tipos de herramientas en el proceso participativo que deben considerarse según las necesidades y realidades de la comunidad, y de la institución de desarrollo. Estas son: técnicas de dinámica de grupos, visualización, entrevistas y comunicación oral y, observación de campo. La técnica de grupo es fundamental para trabajar con grupos de personas y lograr su participación efectiva. Las técnicas de visualización<sup>2</sup> son representaciones

---

<sup>2</sup> Las técnicas de visualización son: a) matrices, estas son cuadros que permiten ordenar y presentar las informaciones e ideas en forma lógica, para fines de cruzar diferentes criterios (matrices de clasificación y de

gráficas, donde se logra la participación de personas con diferentes grados y tipos de educación, y se facilita la sistematización de conocimientos y en consenso.

Giménez (1996) y Canabal (2001) conciben una región como una construcción sociocultural en el cual el territorio se va conformando por la dinámica de los procesos sociales, que tienen como base una multitud de ámbitos locales y comunitarios, los cuales se van articulando por la lucha de los actores por medio de las dinámicas económicas, culturales, históricas y sociales que les lleva a modelar la región como un ámbito territorial extendido.

Ramírez (2004:16) considera a la región como un espacio geográfico donde se realizan actividades productivas con presencia de actores sociales y políticos que promueven el crecimiento económico. Blakely y Green (2010: 49-52) expresan que los gobiernos locales y sus comunidades deben de orientar sus propios recursos para crear los vínculos adecuados con el sector privado con el fin de generar empleos y estimular la actividad económica en una zona definida. Mencionan, además, que la identificación de las necesidades y potencialidades de las comunidades se debe realizar de manera participativa.

Ramírez (2004) elaboró una guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos de educación ambiental bajo un esquema participativo, donde plantea la necesidad de realizar una planeación en consenso de los proyectos con el fin de priorizar actividades, definir fechas, responsables de la ejecución y monitoreo de las diferentes actividades.

---

priorización) o de presentar ideas en forma jerárquica (matrices de planificación y otras), sus aplicaciones son prácticamente ilimitadas; b) mapas, son representaciones simplificadas de la realidad, tienen aplicaciones en las fases de diagnóstico y análisis, muchas veces sirven de punto de partida para los procesos de desarrollo; c) flujogramas, son un tipo de diagramas que se presenta en forma esquemática, las relaciones entre diferentes elementos (simbolizados por flechas) como relaciones de causa a efecto y secuencia de eventos, y d) diagramas temporales, son representaciones de la presencia/ausencia o de la variación en intensidad de ciertos fenómenos en el tiempo.



El enfoque participativo se ha aplicado, entre otros rubros, en: la planeación de proyectos; elaboración de planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo; seguridad pública; manejo de residuos sólidos; elaboración de leyes de fomento de la producción artesanal; planes integrales de manejo de aguas; y estrategias secto-regionales.

Esta segunda edición consta de una introducción, seis capítulos, referencias bibliográficas y anexos. En la introducción se describe la importancia de la intervención del Estado en la economía y, en especial, en los procesos de planeación para el desarrollo, además, se mencionan instituciones y autores que han estudiado la planeación desde el punto de vista participativo. El método de la Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP), aplicado en los dos casos de estudio analizados, es presentado en el Capítulo I en donde se enfatizan los siguientes elementos: Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Análisis de Involucrados, Matriz de Planeación de Proyecto y Planeación Operativa de Proyecto. El Capítulo II contiene la aplicación de la metodología ZOPP en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social en Actopan, Hidalgo, mediante la implementación de talleres participativos, presenta los siete ejes estratégicos que resultaron: fortaleza institucional, competitividad y desarrollo de la actividad primaria, infraestructura carretera y de servicios adecuados, empresas generadoras de empleos permanentes, disponibilidad de servicios públicos básicos de calidad, honestidad y eficiencia en la asignación de recursos a la sociedad y provisión de apoyos a grupos vulnerables. El plan integral de uso del agua en el acuífero Irapuato-Valle en el Estado de Guanajuato se presenta en el Capítulo III, en este se encuentran los siete programas específicos: mejoramiento de las zonas de recarga y descarga, mejoramiento de la eficiencia en el uso del agua, fortalecimiento de la participación ciudadana en el manejo del acuífero, eficiente desempeño de las instituciones públicas, fortalecimiento en la aplicación del marco legal, uso eficiente del agua en la industria y uso eficiente del agua en el sector urbano. En esta segunda edición se adicionaron los capítulos IV, V y VI. En el IV se presenta la problemática y

estrategias de desarrollo de la producción de forraje-leche en la región Tulancingo Hidalgo, basadas en la Planeación Participativa, resultado como problema central la “inexistencia de eslabonamiento productivo del sector lácteo”, estableciendo seis ejes estratégicos: aumento en la calidad de la leche y del rendimiento de forrajes, recuperación del margen de utilidad, provisión de infraestructura adecuada, fomento al trabajo colaborativo y capacitación de calidad, y focalización de los programas gubernamentales. La producción de quesos en la región Tulancingo se aborda en el Capítulo V, enfatizando los ocho ejes estratégicos para el fomento de la producción de quesos: mejora en la calidad de la producción de quesos, recuperación del margen de utilidad, garantía de la seguridad social, manejo de contaminación de lacto suero, competencia leal, disponibilidad de capacitación, adecuación de la tecnología, y focalización de los programas gubernamentales. En el Capítulo VI se presenta la problemática y estrategias participativas para la industria textil en la región Tulancingo, acentuando la pérdida de competitividad del sector textil y los diez ejes estratégicos encaminados al fomento de la industria textil: creación de una plaza textil regional, garantía de seguridad social, disminución del costo y mayor calidad de insumos, capacitación eficiente en diseño de modas y formación empresarial, apoyo a la eficiencia tecnológica, estimulación de la competencia leal, implementación de vías de comunicación eficientes y seguras, fomento de la organización empresarial y focalización de programas gubernamentales.

Noviembre 2016